

基本計画の策定に向けた検討の視点

(国民一人一人の食料安全保障・持続可能な食料システム)

令和 6 年 1 0 月
農 林 水 産 省

目次

1. 食品アクセス	2
2. 食品安全・消費者の信頼確保	6
3. 食品産業	9
4. 合理的な価格形成	16

1. 食品アクセス

(1) 食品アクセス

現状分析

- これまでは、国として、食料の総量を確保すれば、消費者の購買力を背景とした食品流通の発達により、国内に広く食料を行き渡らせることが可能との考え方に立っていた。

(物理的アクセス)

- しかし、高齢化や単身世帯の増加、地元小売業の廃業、既存商店街の衰退等により、過疎地域のみならず都市部においても、高齢者等を中心に**食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる方（いわゆる「買物困難者」）が増えている。**

(経済的アクセス)

- また、**低所得者層の割合が増加する中で、経済的理由により十分な食料を入手できず、健康的な食生活が実践できていない者の割合が増加している**と考えられる。

【食料品アクセス困難人口の動向（物理的アクセス関係）】

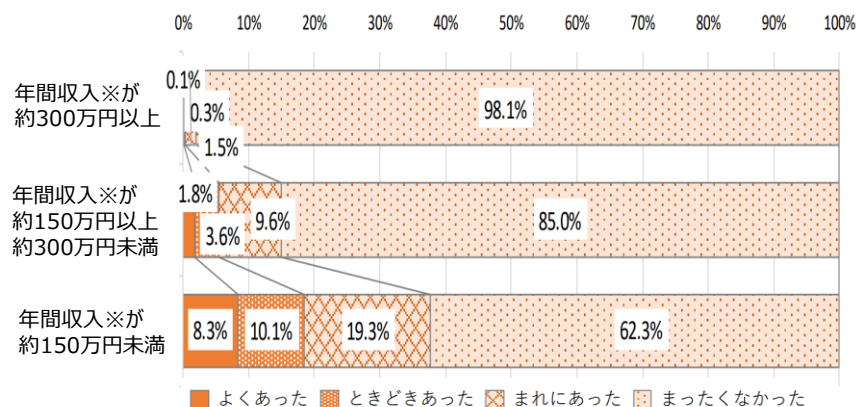
	2020年	《参考》		
		2005年	2010年	2015年
全国計	9,043	6,788	7,332	8,246
三大都市圏	4,141	2,621	3,067	3,776
東京圏	2,037	1,244	1,548	1,982
名古屋圏	787	514	563	609
大阪圏	1,317	862	956	1,185
地方圏	4,902	4,168	4,265	4,470

※食料品アクセス困難人口とは、店舗まで直線距離で500m以上、かつ、65歳以上で自動車を利用できない人

出典：農林水産政策研究所の推計による

注：2020年と2015年以前はデータが異なるため連続しない。

【経済的な理由で家族が必要とする食料が買えなかった経験（収入水準別）】



※年間収入とは、世帯全員の年収を、家族の人数を踏まえて算出した年収（＝等価世帯収入）水準により分類。

出典：「令和3年 子供の生活状況調査の分析 報告書」（内閣府）を基に農林水産省が修正を加えたもの

(1) 食品アクセス

現状分析（続き）

- このような状況を打破すべく、地域や民間が主体となった食品アクセスの確保に向けた取組が行われている。

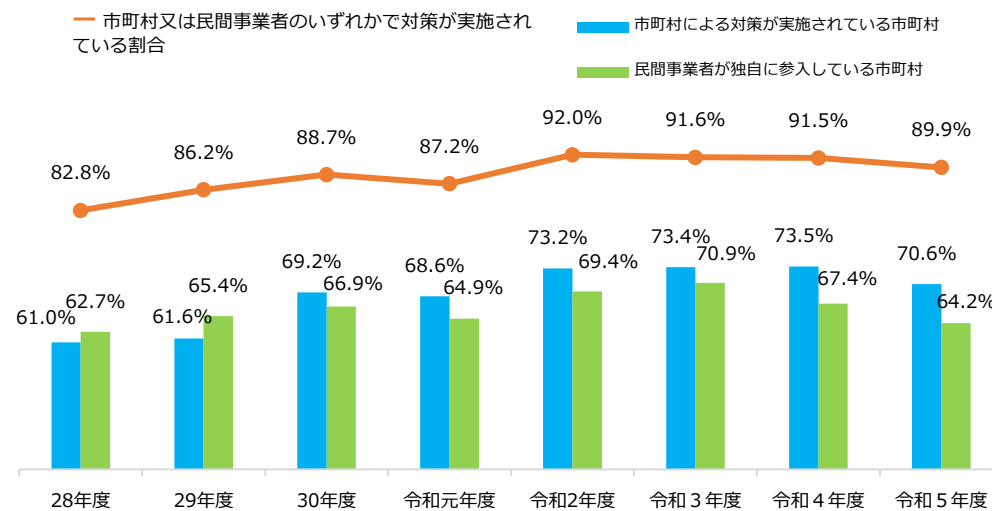
（物理的アクセス）

- 例えば、**移動販売や宅配の実施、ミニ店舗の開設**などラストワンマイル物流や、**買物支援バスの運行**など交通手段の確保の取組が堅調に推移しており、令和5年度「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査（農林水産省）によると、**対策を必要とする市町村（971市町村）の89.9%**で、市町村又は民間事業者のいずれかによる対策が実施されている。

（経済的アクセス）

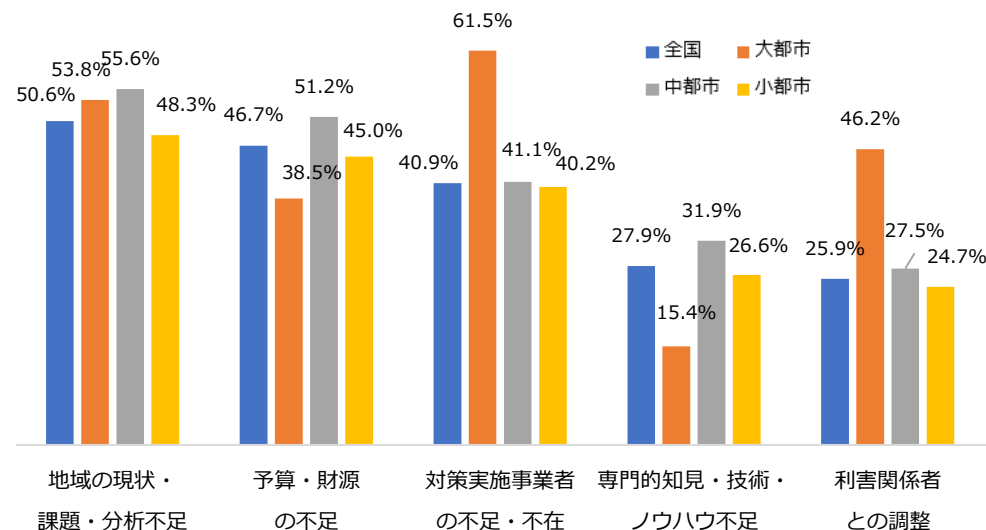
- フードバンク、こども食堂の数は年々増加し、令和元年度に120団体であった**フードバンクは、令和6年10月1日現在で278団体**（農林水産省HP）、令和元年度に3,718か所あった**こども食堂は、令和5年度現在で9,132か所**（民間調べ）となっている。
- また、食品を持続的に提供する企業等の拡大やフードドライブへの市民の協力促進のためのプラットフォームを**市町村やJA、社会福祉協議会、生活協同組合等が連携して構築する取組**や、企業から寄附食品を一括して受け取り、県内のフードバンクに**効率的に配布するための協議会を設立する取組**なども徐々に広がり始めている。
- 一方で、我が国の事業系食品ロス量は令和4年度に236万トンと推計される中で、令和5年度「日本における食品寄附に係る実態等についての調査業務報告書」（消費者庁）によると、令和4年度における**フードバンクの食品取扱量は、いまだ推計約1.3万トン**にとどまっている。

【市町村及び民間事業者による買物困難者対策の実施状況の推移】



出典：令和5年度「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査（農林水産省）

【買物困難者対策を実施する上での課題】



出典：令和5年度「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査（農林水産省）

(1) 食品アクセス

5年後（令和12年）のすう勢

- 日本の将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）によると、**65歳以上の単独世帯**は2020年の738万人から**2030年には887万人、2050年には1084万人へと増加**。今後一人暮らしの高齢者は更に増加する見込み。
- 世帯所得100万円以下のひとり親世帯は増加**。ひとり親世帯は、現在まで一貫して増加を続けており、2020年の503万世帯から**2031年には553万世帯へと増加**する見込み（国立社会保障・人口問題研究所）。
- このため、5年後においても、買物困難者、経済的に困窮している者は、大きく減少することはないことが推察される。

克服すべき課題

- 前述の状況に対応して、国民一人一人の食品へのアクセスを確保していくためには、食品事業者等から食料を必要とする者に提供する団体等までの**地域のフードチェーンを確保・強化する必要がある**。
- 一方で、食品アクセスの確保に関する状況や課題は、地域によって様々であるので、**各地域がそれぞれの課題に対応した形で取組を進める必要があるが、地域の現状や課題に対する分析が十分されていない**。

（物理的アクセス）

- 買物困難者対策を対象とした「食品アクセス問題に関する全国市町村アンケート調査」によると、地域の現状・課題・分析不足等により、いまだ**10%超の市町村で対策が講じられていない**ことに加え、対策が実施されている市町村においても、民間事業者の参入状況に限定すれば64.2%にとどまっている。

（経済的アクセス）

- また、経済的困窮者に対する多様な食料の提供に向けては、食料の出し手・受け手相互に情報が不足していること等により、**フードチェーンが十分つながっていないこと、また、フードバンク等においても生鮮食品をはじめとした多様な食料を受け入れ、提供するための体制が十分ではないこと**などが課題となっている。
- なお、食品アクセスの確保は、地域における食品ロス削減、生活交通の整備、生活困窮者・子供の貧困支援といった様々な施策分野と密接に関連する施策であり、食品アクセスの確保を図っていくためには、そうした施策とも連携して取組を効率的かつ効果的に推進していくことも肝要となっている。

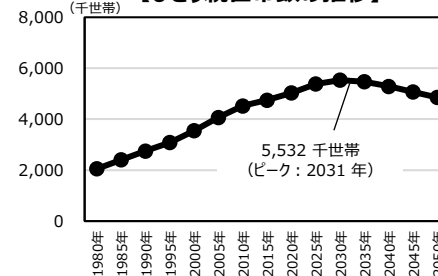
【世帯主65歳以上の世帯数】

（単位：1,000世帯）

	総数	単独
2020年	20,973	7,378
2025年	21,786	8,155
2030年	22,396	8,870
2035年	23,057	9,604
2040年	24,117	10,413
2045年	24,312	10,751
2050年	24,041	10,839

出典：日本の将来推計人口
（国立社会保障・人口問題研究所）

【ひとり親世帯数の推移】



出典：日本の世帯数の将来推計（全国推計）
（国立社会保障・人口問題研究所）

検討の視点

- 食品アクセスの確保に関する取組が十分とはいえない地域を中心に、関係省庁が連携して対策を推進するため、食品アクセスの全国的な取組状況等を把握することが必要ではないか。
- 地域のフードチェーンの確保・強化に向けて、**市町村等を中心に、食品事業者、物流事業者、NPO等の関係者が連携して、地域の課題に応じた取組を進める体制づくりへの支援が必要ではないか**。

（物理的アクセス）

- 買物困難者に関する課題が明らかになった地域における具体的な対策としては、それぞれの課題に応じて民間事業者を含めた主体による**ラストワンマイル物流の確保等**の促進が必要ではないか。

（経済的アクセス）

- また、経済的困窮者に係るフードチェーンにおける提供食料の質・量の充実に向けては、食料の出し手と受け手とのマッチングを促進するとともに、食品事業者による食料寄附の取組内容の見える化や、**フードバンク・子ども食堂等の食料受入・提供機能等の強化**など、食料の出し手と受け手双方の取組拡大を促進することが必要ではないか。
- 関係省庁の支援策を取りまとめた「食品アクセスの確保に関する支援策パッケージ」や、食品ロス削減・食品寄附促進施策との一体的な推進に向けた「食の環（わ）プロジェクト」の下、農林水産省及び関係府省庁が一体となって取組を進めていくことが必要ではないか。

2. 食品安全・消費者の信頼確保

(2) 食品安全・消費者の信頼確保

現状分析

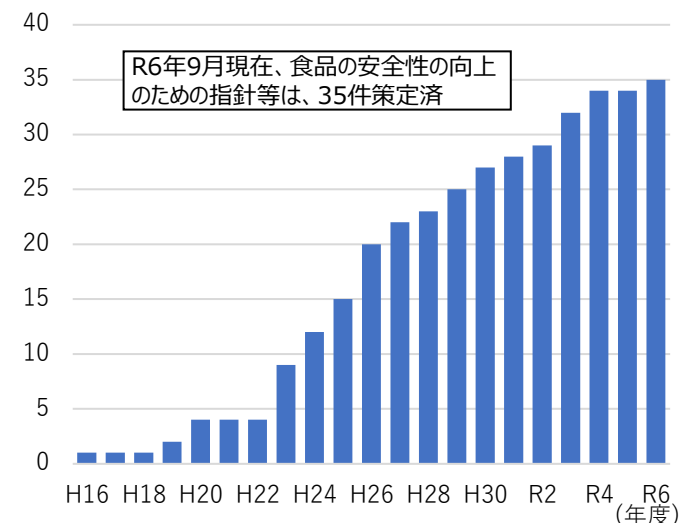
○ 食品安全に関するリスク管理措置

- ・ 食料の安定供給に際し、その安全性を確保することは、国の重要な責務の一つ。
- ・ このため、農林水産省をはじめ、関係府省庁が一体となって食品の安全性の維持・向上に取り組み、**科学に基づくリスク管理により健康被害の未然防止を図ることが重要**である。
- ・ 国産の農畜水産物・食品を汚染するおそれのある**危害要因**については、科学的知見に基づき、汚染を防止・低減するために**必要な対策等を示した指針等**（以下「指針等」という。）を策定し、生産者や食品関連事業者等における**安全性向上のための取組の展開**を図っている。また、必要に応じて食品の規格基準の設定などの措置を講じている。
- ・ **有害化学物質**については、適切にリスク管理を実施し、安全性を確保しているが、国際的な動向や気候変動による影響等により、海産毒やかび毒、PFASのような**新興の危害要因**についても**適切に対応**することが必要。
- ・ **有害微生物**については、食中毒発生の未然防止・低減のため、生産から消費までの適切な段階で安全性の維持・向上を図っている。
- ・ **生産資材**については、登録等の制度により、科学的知見に基づき安全性を確保するとともに、生産現場での適正使用を推進している。
- ・ **国民への食品安全に係る知識の普及**については、継続的に取り組んでいるものの、若い世代で食品安全に対する意識が低い状況。

○ 食品表示の適正化等

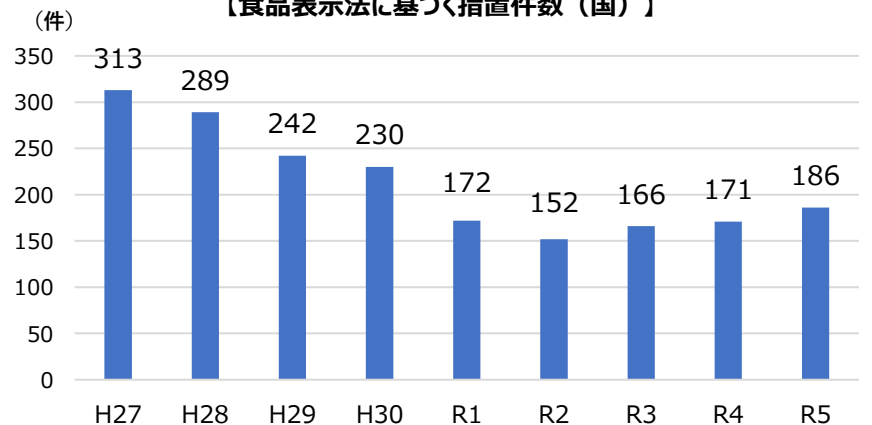
- ・ 食に対する消費者の信頼を確保するためには、食品表示の適正化を講ずることが必要。
- ・ 農林水産省は、**食品表示法などに基づき**、食品に適正な表示がなされて販売されるよう関係府省庁と連携し、**監視業務を実施**。不適正表示が認められた場合には、食品表示法に基づき、事業者に対し、表示の是正や再発防止策の実施等の指示などを実施している（過去の措置実績は右図）。
- ・ **食品表示法に基づく指示・指導**の件数は**長期的には漸減傾向にあるが、近年では増加傾向**。あさりやふると納税返礼品の産地偽装のほか、加工食品の原材料・原料原産地の不適正表示事案が一定程度発生している。
- ・ 不適正表示の類型としては、不当利得を得ることを目的としたもの、原料供給の不安定さや現場の人手不足等を理由に表示確認がなおざりにされていたもの、表示ルールについて不知であったものに大別される。

【食品の安全性の向上のための指針等※の策定件数（累積）】



※ 生産者や食品関連事業者等向けに、生産・製造等の食品供給工程の適切な段階で汚染を防止・低減するために必要な対策等を示した指針、ガイドライン、手引き等
（農林水産省にて集計） ※R6.9.20現在

【食品表示法に基づく措置件数（国）】



資料：農林水産省「食品表示法の食品表示基準に係る指示及び命令件数」「食品表示法の食品表示基準に係る指導の件数等」を基に作成

(2) 食品安全・消費者の信頼確保

5年後（令和12年）のすう勢

○ 食品安全に関するリスク管理措置

- ・ 気候変動により、重金属やかび毒、病原微生物などによる**汚染状況に影響**が及ぼされる見込み。こうした影響予測やその他、国際的な動向等により、**新興の危害要因への対応**が必要となると考えられる。これに対して、我が国はリスクアナリシスの枠組みに沿った未然防止の対応を着実に実施することにより、国民の危害要因へのばく露を一定以下に抑え、健康リスクは低く維持される見込み。

○ 食品表示の適正化等

- ・ **食品表示法に基づく指示・指導**の件数は**長期的には漸減傾向**にあるが、**近年では増加傾向**。
(ただし、不適正表示は、社会経済情勢等の影響を受けること、過失による一時的な違反が生じうる。)

克服すべき課題

○ 食品安全に関するリスク管理措置

- ・ 気候変動により、有害化学物質や微生物といった危害要因の濃度分布や発生実態が変動する可能性がある。また、科学的知見の蓄積により、**新たな危害要因への対応も必要**となっている。
- ・ 生産資材について、その安全性をより一層向上させるため、**最新の科学的知見に基づき安全性を確保していく必要がある**。
- ・ 食品安全に係る理解不足によって消費者の健康リスクが高まらないよう、消費者に向けた食品の安全性に関する知識の普及が必要である。

○ 食品表示の適正化等

- ・ 不当利得を目的とするような不適正表示は、食品に対する消費者の信頼を大きく損なうだけでなく、食品の適正かつ円滑な取引にも支障をきたす懸念がある。このような**不適正表示の蓋然性が高い品目や事業者の傾向を効率的に把握**する手法が必要である。
- ・ 原料供給の不安定さによる原材料の産地変更や人手不足による表示の確認不足が不適正表示の発生を後押ししている現状において、食品製造・流通・販売業者が的確に表示することを可能にし、表示違反を未然に防止することが必要である。
- ・ 現場においてラベル貼りをする従業員にも表示ルールを分かりやすく伝達して、表示ミスを防止し表示違反を未然に防止することが必要である。

検討の視点

○ 食品安全に関するリスク管理措置

- ・ 「後始末より未然防止」の考え方を基本に、科学的知見によるリスク評価に基づき、**リスク管理を引き続き着実に推進**すべきではないか。
- ・ 新興の危害要因に関しては、実態調査を進めるとともに、必要に応じて**指針等の策定**を含めた、リスクを低減する取組の実施が必要ではないか。また、将来の予測も含めて適切なリスク管理のための技術開発を推進すべきではないか。
- ・ 農薬、動物用医薬品、飼料等生産資材のリスク管理・規制について、最新の科学的知見に基づき再評価等を適切に進めていくべきではないか。
- ・ 食品安全に係る消費者のリテラシー向上のため、SNSなどを活用した情報発信及びリスクコミュニケーションの更なる推進が必要ではないか。

○ 食品表示の適正化等

- ・ 市場流通する輸入品の数量や品目ごとの需給状況等を踏まえ、表示違反の蓋然性が高い品目や事業者の傾向を把握すること等を通じ、**当該品目・事業者への監視を集中的に行う**ことが必要ではないか。
- ・ 食品関連事業者の適正な食品表示に資する表示確認方法の事例の横展開や現場の従業員の意識を高める取組を推進することにより表示違反を未然に防止することが必要ではないか。